

**PETA KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH PADA
PEMERINTAHAN KOTA DAN KABUPATEN
SE-JAWA DAN BALI TAHUN 2004-2008:
METODE KUADRAN**

Remon Samora

Konsultan PT Synergy Ultima Nobilus
remonsamora@gmail.com

ABSTRACT

Regional autonomy is aimed at bringing the region's independence in financing the region's expenditures. In its implementation, regional autonomy is still not able to realize the region's independence because each region has different characteristics so that it's required a different policy. This study aims to map the regions finance by independent and potential regions, independent and less potential regions, non-independent and potential regions, and non-independent and less potential regions. Independent variables used are the growth ratio and the share ratio which is calculated using the District Revenue (PAD), Tax Sharing (BHP), Non-Tax Sharing (BHBP) and Total Expenditure

Keywords: District Revenue, Tax Sharing, Non-Tax Sharing, Quadrant.

Pendahuluan

Isu reformasi birokrasi dan desentralisasi fiskal telah lama menjadi perhatian publik di Indonesia, terutama sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah pada tahun 2004 dengan diberlakukannya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 (yang kemudian direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 (kemudian direvisi menjadi UU Nomor 33 Tahun 2004) tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Menurut Setiaji dan Adi (2007), tujuan otonomi daerah ialah mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dalam implementasinya, Setiaji dan Adi (2007) menyatakan bahwa realisasi otonomi daerah di lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat banyak daerah yang memiliki ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan pemerintah pusat sebagai wujud ketidakberdayaan PAD dalam membiayai belanja daerah.

Salah satu alasan mengapa fenomena tersebut terjadi ialah perbedaan sumber daya alam dan manusia yang dimiliki oleh setiap daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa jumlah sumber daya manusia saat ini masih belum merata dan banyak terkonsentrasi di kota-kota besar. Hal tersebut tentu berimplikasi pada tingkat kemandirian yang selalu relatif lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten. Penelitian yang dilakukan Setiaji dan Adi (2007) tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan Santoso (2009) yang menemukan bahwa dari 9 kota dan 29 kabupaten di Jawa Timur, hanya kota Surabaya saja yang dapat digolongkan sebagai daerah mandiri selama periode tahun 2001-2006. Delapan kota dan 29 kabupaten lainnya dikategorikan sebagai daerah bergantung dan daerah berkembang.

Berdasarkan permasalahan tersebut, diperlukan pemetaan yang tepat antara daerah bergantung dengan daerah mandiri dan daerah yang berpotensi dengan daerah yang kurang berpotensi. Kemandirian daerah digunakan untuk melihat sejauh mana tingkat perekonomian suatu daerah telah berkembang. Potensi daerah digunakan untuk melihat bidang-bidang usaha apa yang dapat dikembangkan di daerah tersebut. Pemetaan tersebut bertujuan agar pemerintah mampu membuat kebijakan yang sesuai dengan kondisi setiap daerah yang memiliki kemiripan karakteristik dengan daerah-daerah yang lain. Dalam hal ini, pemetaan tersebut akan menggunakan proporsi PAD, Bagi Hasil Pajak (BHP), dan Bagi Hasil Bukan Pajak (BHBP) terhadap total belanja pemda untuk mengukur tingkat kemandirian daerah dan tingkat pertumbuhan PAD, BHP, dan BHBP untuk mengukur tingkat potensi keuangan daerah.

Berdasarkan kondisi di atas, maka dalam penelitian ini akan dilakukan suatu kajian terhadap kemampuan keuangan daerah, yang akan digambarkan melalui suatu peta kemampuan keuangan menggunakan metode kuadran. Dengan peta tersebut, maka akan dilakukan analisis lebih lanjut terkait dengan strategi yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja keuangan daerahnya.

Rerangka Teori

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, keuangan daerah didefinisikan sebagai semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Keuangan daerah juga dapat didefinisikan oleh Halim (2002:19) sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku.

Kemampuan keuangan daerah menunjukkan seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangan sendiri untuk membiayai kebutuhannya tanpa harus selalu menggantungkan diri pada bantuan pemerintah pusat. Kemampuan

daerah untuk dapat membiayai keuangan daerahnya antara lain dapat dilihat dari besarnya PAD yang meningkat, dibandingkan dana perimbangan. Semakin besar PAD maka ketergantungan terhadap pusat akan semakin kecil dan penggunaan surplus anggaran kepada alokasi belanja lebih besar (terutama belanja untuk pengembangan infrastruktur umum) daripada pengeluaran pembiayaan untuk rekening pemegang kas daerah (Makmun, 2008). Kemampuan keuangan daerah ini dapat tercermin dari pelaksanaan program dan kegiatan yang tercermin dari APBD. APBD mencerminkan pelaksanaan pembangunan melalui realisasi Pendapatan Daerah (Dana Perimbangan dan PAD), Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah.

Sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, sumber pendapatan daerah dalam APBD dikelompokkan menjadi tiga, yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah (Halim, 2002:64). PAD dapat dikelompokkan menjadi empat bagian, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, Dana Perimbangan didefinisikan sebagai dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Menurut UU Nomor 55 Tahun 2005 Pasal 2, Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Pos Dana Bagi Hasil dapat dikelompokkan menjadi 2 bagian, yaitu Bagi Hasil Pajak (BHP) dan Bagi Hasil Bukan Pajak (BHBP). Lain-lain Pendapatan yang Sah terdiri dari:

1. Hibah/bantuan dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/ perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat.
2. Dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/ kerusakan akibat bencana alam dan krisis solvabilitas.
3. Dana bagi hasil pajak dari teknis kepada kabupaten/kota.
4. Dana penyesuaian.
5. Bantuan keuangan dari teknis atau dari pemerintah daerah lainnya.

Dalam membuat sebuah peta kemampuan keuangan daerah, maka parameter yang digunakan ialah ukuran *share* dan *growth*. Rasio *share* dan *growth* diperoleh dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Share Tahun } t = \frac{(\text{PAD} + \text{BHP} + \text{BHBP})_t}{\text{Total Belanja}_t} \times 100\%$$

$$\text{Growth tahun } t = \frac{(\text{PAD} + \text{BHP} + \text{BHBP})_t - (\text{PAD} + \text{BHP} + \text{BHBP})_{t-1}}{(\text{PAD} + \text{BHP} + \text{BHBP})_{t-1}} \times 100\%$$

Keterangan:

PAD = Pendapatan Asli Daerah

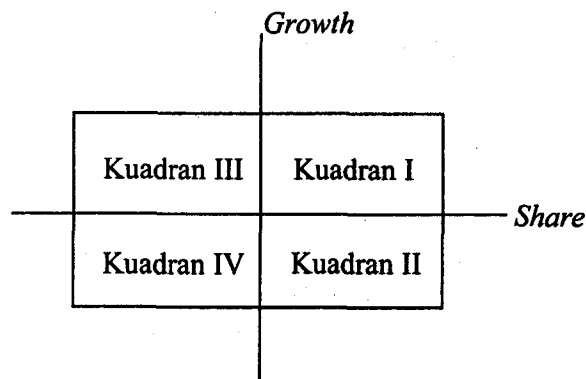
BHP = Bagi Hasil Pajak

BHBP = Bagi Hasil Bukan Pajak

t = Periode yang bersangkutan

t-1 = Periode sebelumnya

Dalam penelitian ini, peta kemampuan keuangan daerah akan dibuat dengan menggunakan metode kuadran. Menurut BAPPENAS (2003), yang dimaksud metode kuadran adalah salah satu cara menampilkan peta kemampuan keuangan daerah. Masing-masing kuadran ditentukan oleh besaran nilai *growth* dan *share*. Dengan nilai *growth* dan *share* maka masing-masing provinsi dapat diketahui posisinya pada kuadran berapa. Berikut ini adalah gambar kuadran peta kemampuan keuangan.



Gambar 1. Peta Kemampuan Keuangan Berdasarkan Metode Kuadran
(Sumber: BAPPENAS, 2003)

Deskripsi dari keuangan daerah untuk setiap kuadran yang ada ialah sebagai berikut:

1. Kuadran I merupakan kondisi yang paling ideal. PAD, BHP, dan BHBP mengambil peran besar dalam Total Belanja dan daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya nilai *share* disertai nilai *growth* yang tinggi. Kuadran ini dikategorikan sebagai daerah mandiri dan berpotensi.
2. Kuadran II merupakan kondisi yang belum ideal, tapi daerah punya kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam Total Belanja. Sumbangan PAD, BHP dan BHBP terhadap Total Belanja masih rendah namun pertumbuhan (*growth*) PAD, BHP dan BHBP tinggi. Kuadran ini dikategorikan sebagai daerah tidak mandiri dan berpotensi.
3. Kuadran III merupakan kondisi yang juga belum ideal. Peran PAD, BHP dan BHBP yang besar dalam Total Belanja punya peluang mengecil karena

pertumbuhan PAD, BHP dan BHBP kecil. Sumbangan PAD, BHP dan BHBP terhadap Total Belanja tinggi, namun pertumbuhan PAD, BHP dan BHBP rendah. Kuadran ini dikategorikan sebagai daerah mandiri dan kurang berpotensi.

4. Kuadran IV merupakan kondisi yang paling buruk. PAD, BHP dan BHBP belum mengambil peran yang besar dalam Total Belanja dan daerah belum punya kemampuan mengembangkan potensi lokal. Sumbangan PAD, BHP dan BHBP terhadap Total Belanja rendah dan pertumbuhan PAD, BHP dan BHBP rendah. Kuadran ini dikategorikan sebagai daerah tidak mandiri dan kurang berpotensi.

Suatu daerah dikategorikan sebagai daerah mandiri jika daerah tersebut memiliki rasio *share* yang lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata rasio *share* dari seluruh kabupaten/kota se-Jawa dan Bali dan sebaliknya, suatu daerah dikategorikan sebagai daerah tidak mandiri jika daerah tersebut memiliki rasio *share* yang lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata rasio *share* dari seluruh kabupaten/kota se-Jawa dan Bali. Suatu daerah dikategorikan sebagai daerah berpotensi jika daerah tersebut memiliki rasio *growth* yang lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata rasio *growth* dari seluruh kabupaten/kota se-Jawa dan Bali dan sebaliknya, suatu daerah dikategorikan sebagai daerah kurang berpotensi jika daerah tersebut memiliki rasio *growth* yang lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata rasio *growth* dari seluruh kabupaten/kota se-Jawa dan Bali.

Dalam meningkatkan pendapatan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan berbagai strategi, di antaranya:

a. Strategi meningkatkan PAD

Mitra Pustaka Untirta (2010) menyatakan bahwa terdapat 3 strategi utama dalam meningkatkan PAD, yaitu:

1) Kebijakan dari sisi penciptaan

Pemerintah daerah dapat meningkatkan PAD dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi. Intensifikasi ialah memperluas basis penerimaan pajak melalui identifikasi pembayar pajak baru/potensial serta meningkatkan efisiensi dan penekanan biaya pemungutan. Diharapkan biaya pengenaan pajak tidak melebihi dana yang dapat diserap dari pajak itu sendiri. Ekstensifikasi ialah menciptakan jenis pajak dan retribusi daerah yang baru.

2) Kebijakan dari sisi pemberdayaan BUMD

Dalam rangka menghasilkan keuntungan atau laba BUMD serta memberikan kontribusi bagi pemerintah daerah, maka dapat dilakukan beberapa cara sebagai berikut:

- a) Melakukan proses penyehatan perusahaan secara menyeluruh dengan meningkatkan kompetensi manajemen dan kualitas sumber daya manusia
- b) Mengarahkan BUMD untuk dapat berbisnis secara terfokus dan terspesialisasi dengan pengelolaan yang bersih, transparan dan profesional.

- c) Bagi BUMD yang misi utamanya adalah untuk pelayanan publik dan pelayanan sosial, maka diberikan sasaran kuantitatif dan kualitatif tertentu.
- 3) Kebijakan dari sisi penggunaan
Beberapa langkah yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah ialah:
 - a) Meningkatkan mekanisme kontrol dari masyarakat dan LSM terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan Daerah sebagai wujud nyata pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas fiskal.
 - b) Memberikan arahan yang jelas tentang alokasi anggaran terhadap sumber-sumber penerimaan baik PAD maupun transfer pusat. Adapun peran pusat hanya sekedar memberikan arahan tentang hal yang seharusnya dilakukan oleh daerah. Semua keputusan tentang mekanisme pelaksanaan alokasi anggaran sepenuhnya menjadi kewenangan daerah.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (2009) menyatakan beberapa langkah dalam meningkatkan PAD, antara lain:

- 1) Intensifikasi pajak dan retribusi daerah terutama ditujukan untuk meningkatkan kepatuhan dan memperkuat basis pajak/retribusi yang ada.
- 2) Penyederhanaan dan modernisasi (komputerisasi atau elektronisasi) sistem perpajakan dan retribusi daerah.
- 3) Penghapusan beberapa jenis pungutan daerah yang terlalu bersifat distortif bagi perekonomian.
- 4) Meningkatkan kontribusi BUMD dengan upaya pengelolaan BUMD secara efisien dan efektif, melalui perbaikan manajemen, pembentukan *subholding* baru dan kemungkinan penciptaan *Holding Company* dan peningkatan profesionalisme BUMD, serta memperkuat permodalan BUMD.

Sidik (tanpa tahun) menyatakan bahwa optimalisasi sumber-sumber PAD dapat dilakukan dengan intensifikasi dan ekstensifikasi subjek dan objek pendapatan. Dalam jangka pendek, kegiatan yang paling mudah dan dapat segera dilakukan adalah dengan melakukan intensifikasi terhadap objek atau sumber pendapatan daerah yang sudah ada terutama melalui pemanfaatan teknologi informasi. Dengan melakukan efektivitas dan efisiensi sumber atau objek pendapatan daerah, maka akan meningkatkan produktivitas PAD tanpa harus melakukan perluasan sumber atau objek pendapatan baru yang memerlukan studi, proses, dan waktu yang panjang. Dukungan teknologi informasi secara terpadu guna mengintensifkan pajak mutlak diperlukan karena sistem pemungutan pajak yang dilaksanakan selama ini cenderung tidak optimal. Masalah ini tercermin pada sistem dan prosedur pemungutan yang masih konvensional dan masih banyaknya sistem berjalan secara parsial, sehingga besar kemungkinan informasi yang disampaikan tidak konsisten, versi data yang berbeda dan data tidak diperbarui.

b. Strategi meningkatkan dana perimbangan

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (2009) menyatakan bahwa karena dana perimbangan tersebut merupakan kewenangan pemerintah pusat, maka yang perlu diupayakan oleh pemerintah daerah, antara lain:

- 1) Perbaikan pencatatan basis pajak, misalnya dasar penetapan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang dijadikan landasan pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan.
- 2) Mendorong pemerintah pusat untuk melakukan penilaian secara individual terhadap objek tertentu yang potensial
- 3) Membantu pelaksanaan penyisiran objek pajak orang pribadi dalam negeri guna meningkatkan penerimaan Pajak Penghasilan (PPH)

Metoda Penelitian

Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa data kuantitatif antara lain data keuangan realisasi APBD yaitu total pendapatan, PAD, BHP dan BHBP. Data tersebut diperoleh dengan mengunjungi kantor Badan Pusat Statistik (BPS) di Surabaya dan mengakses situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (www.djpk.depkeu.go.id) dan Badan Pemeriksa Keuangan (www.bpk.go.id).

Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi penelitian adalah seluruh kabupaten/kota di pulau Jawa dan Bali. Sampel penelitian adalah laporan realisasi APBD kabupaten/kota se-Jawa dan Bali yang terdiri atas 91 kabupaten dan 28 kota mulai tahun 2004 sampai tahun 2008. Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini adalah teknik *purposive sampling*, dengan syarat:

1. Bukan ibu kota negara, hal ini disebabkan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta merupakan kota setingkat propinsi seperti di jelaskan di Undang-undang Nomor 28 Tahun 2004 pasal 2(5) tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Bukan merupakan wilayah pemekaran selama tahun 2003-2008.
3. Kabupaten/kota yang mempublikasikan Laporan Realisasi APBD pada situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan atau Badan Pusat Statistik Jawa Timur selama tahun 2003-2008.

Berdasarkan syarat *purposive sampling* di atas, maka dari total 91 kabupaten dan 28 kota, terdapat 63 kabupaten dan 17 kota yang tidak menerbitkan Laporan Realisasi APBD secara tidak konsisten selama tahun 2003-2008. Dengan demikian, maka sampel yang digunakan sebanyak 28 kabupaten dan 11 kota.

Hasil Penelitian

Hasil pengujian analisis deskriptif statistik terhadap PAD, BHP, BHBP dan Total Belanja 28 kabupaten dan 11 kota dari tahun 2004 hingga tahun 2008 dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Deskripsi Statistik Rasio *Growth* dan Rasio *Share* Tahun 2004-2008

		N	Min.	Max.	Mean	Standard Deviation
2004	<i>Growth</i>	39	-14,75%	87,39%	22,36%	22,11%
	<i>Share</i>	39	9,71%	69,49%	25,82%	18,93%
2005	<i>Growth</i>	39	-25,17%	66,60%	11,28%	20,24%
	<i>Share</i>	39	11,11%	125,45%	29,68%	28,20%
2006	<i>Growth</i>	39	-22,96%	120,40%	35,53%	32,55%
	<i>Share</i>	39	8,66%	57,98%	22,81%	13,15%
2007	<i>Growth</i>	39	-27,07%	68,58%	7,20%	20,30%
	<i>Share</i>	39	8,39%	72,97%	22,23%	15,33%
2008	<i>Growth</i>	39	-18,92%	41,38%	14,99%	13,23%
	<i>Share</i>	39	8,61%	82,28%	21,89%	16,96%
2004-2008	<i>Growth</i>	195	-27,07%	120,40%	18,27%	24,46%
	<i>Share</i>	195	8,39%	125,45%	24,48%	19,21%

Sumber: Data Internal Diolah (2010)

Berdasarkan Tabel 1 diketahui bahwa rata-rata *growth* tahun 2004 hingga tahun 2008 ialah sebesar 18,27%, sedangkan rata-rata *share* tahun 2004 hingga tahun 2008 ialah sebesar 24,48%. Artinya, kriteria pembentukan kuadran pada Tabel 1 ialah:

1. Suatu daerah dikategorikan sebagai daerah mandiri dan berpotensi (Kuadran I) jika memiliki rasio *growth* lebih dari 18,27% dan rasio *share* lebih dari 24,48%.
2. Suatu daerah dikategorikan sebagai daerah tidak mandiri dan berpotensi (Kuadran II) jika rasio *growth* lebih dari 18,27% dan rasio *share* kurang dari 24,48%.
3. Suatu daerah dikategorikan sebagai daerah mandiri dan kurang berpotensi (Kuadran III) jika rasio *growth* kurang dari 18,27% dan rasio *share* lebih dari 24,48%.
4. Suatu daerah dikategorikan sebagai daerah tidak mandiri dan kurang berpotensi (Kuadran IV) jika rasio *growth* kurang dari 18,27% dan rasio *share* kurang dari 24,48%.

Berdasarkan kriteria tersebut di atas, maka pembentukan dari kuadran dapat dilihat pada Tabel 2. Gambar kuadran yang terbentuk adalah sebagai berikut:

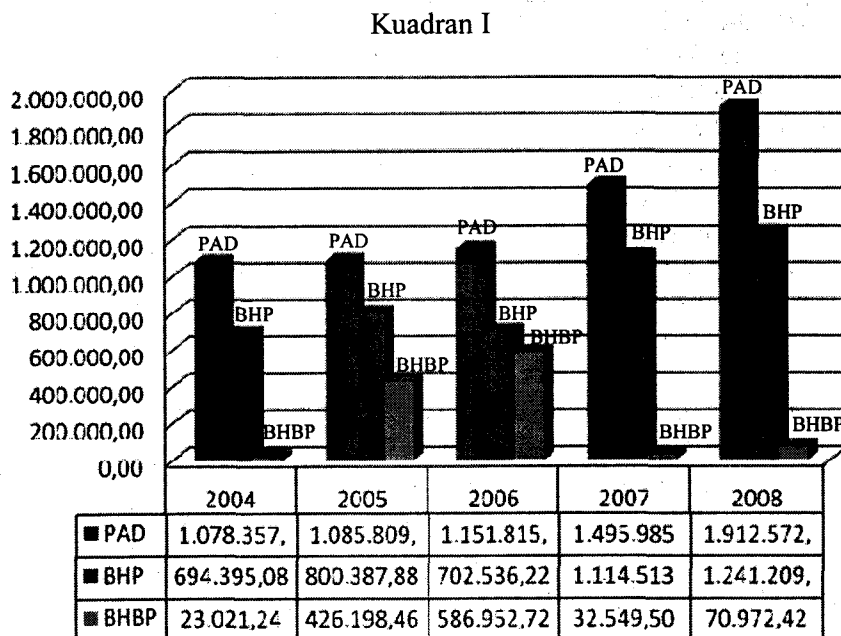
Tabel 2. Peta Keuangan Daerah

Share			
KUADRAN III 1. Kab. Subang 2. Kota Bandung 3. Kota Bekasi 4. Kota Depok 5. Kota Cilegon 6. Kota Tangerang		KUADRAN I 1. Kab. Bekasi 2. Kab. Tuban 3. Kota Malang 4. Kota Surabaya 5. Kab. Badung	
		18,27%; 24,48%	
KUADRAN IV 1. Kab. Bandung 2. Kab. Cianjur 3. Kab. Kendal 4. Kab. Magelang 5. Kab. Purworejo 6. Kab. Tegal 7. Kota Pekalongan 8. Kota. Salatiga 9. Kab. Nganjuk 10. Kab. Ngawi 11. Kota Blitar 12. Kab. Klungkung		KUADRAN II 1. Kab. Indramayu 2. Kab. Banyumas 3. Kab. Blora 4. Kab. Karanganyar 5. Kab. Kebumen 6. Kab. Pekalongan 7. Kab. Rembang 8. Kab. Blitar 9. Kab. Lumajang 10. Kab. Mojokerto 11. Kab. Pamekasan 12. Kab. Ponorogo 13. Kab. Situbondo 14. Kab. Trenggalek 15. Kota Batu 16. Kab. Bangli	
Growth			

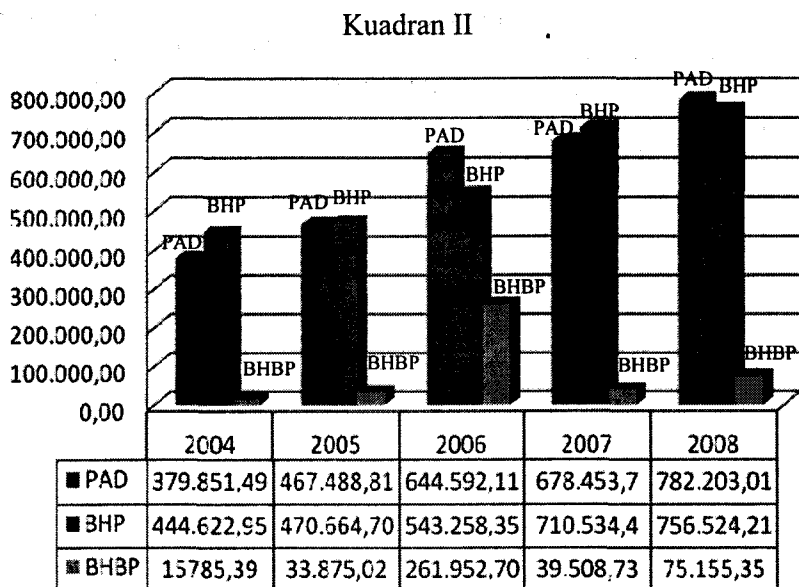
Sumber: Data Internal Diolah (2010)

Terdapat 28 daerah yang masih belum mandiri, yaitu 16 daerah di Kuadran II dan 12 daerah di Kuadran IV dan 11 daerah yang sudah mandiri, yaitu 5 daerah di Kuadran I dan 6 daerah Kuadran III. Selain itu, terdapat 21 daerah yang memiliki potensi untuk meningkatkan pendapatan daerahnya, yaitu 5 daerah di Kuadran I dan 16 daerah di Kuadran II dan 18 daerah yang kurang berpotensi dalam meningkatkan pendapatan daerahnya, yaitu 6 daerah di Kuadran III dan 12 daerah di Kuadran IV. Pertumbuhan PAD, BHP dan BHPB untuk masing-masing kuadran dapat dilihat pada Grafik 1, serta Pertumbuhan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Laba BUMD dapat dilihat pada Grafik 2.

**Grafik 1. Pertumbuhan PAD, BHP, dan BHBP Tahun 2004 Hingga 2008
untuk Masing-Masing Kuadran**

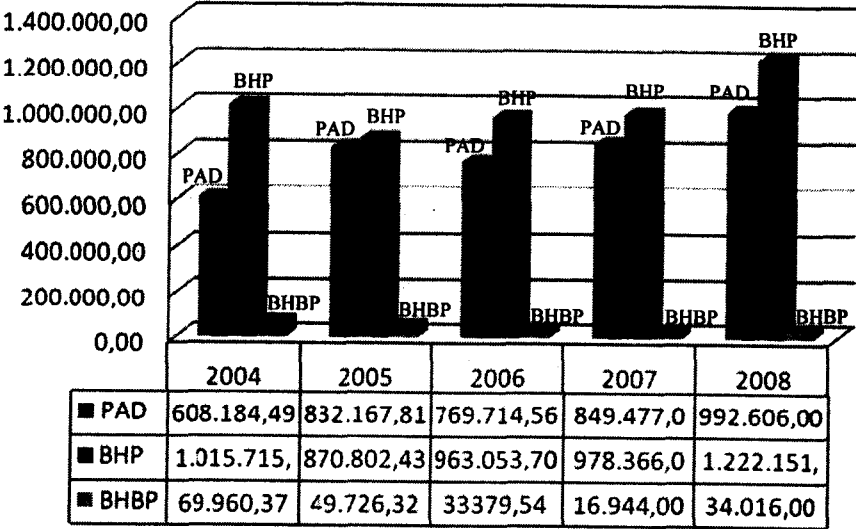


Sumber: Data Internal Diolah (2010)



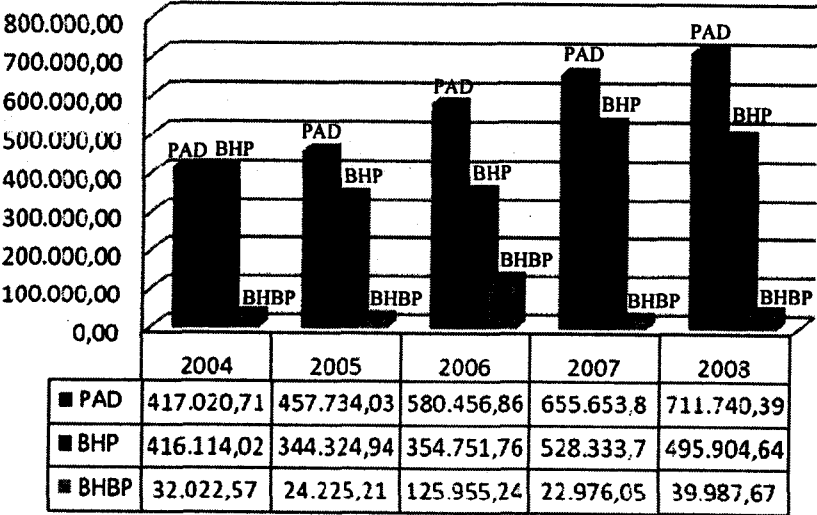
Sumber: Data Internal Diolah (2010)

Kuadran III



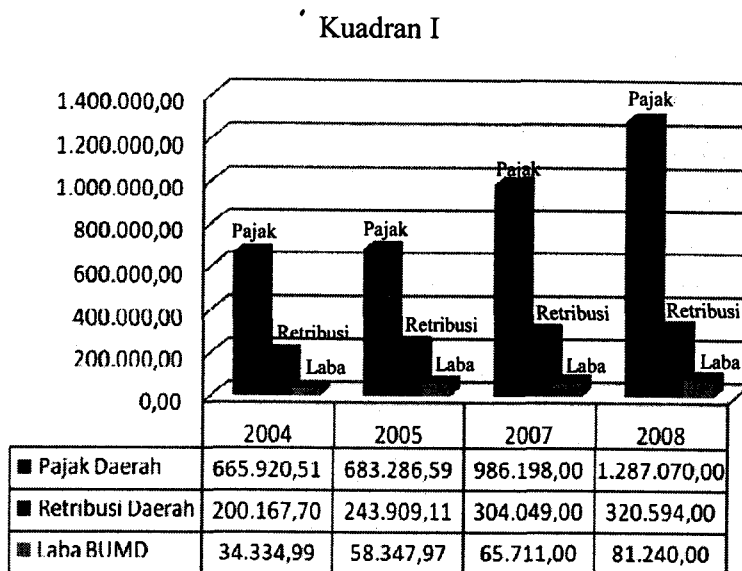
Sumber: Data Internal Diolah (2010)

Kuadran IV

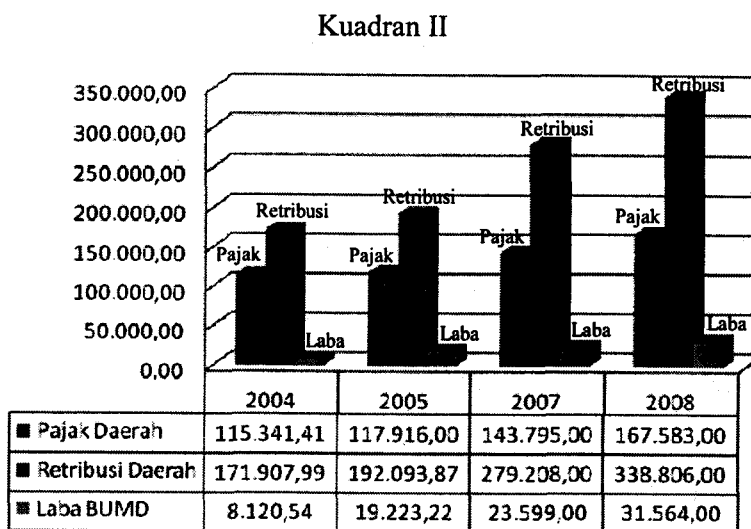


Sumber: Data Internal Diolah (2010)

Grafik 2. Komposisi PAD untuk Masing-Masing Kuadran

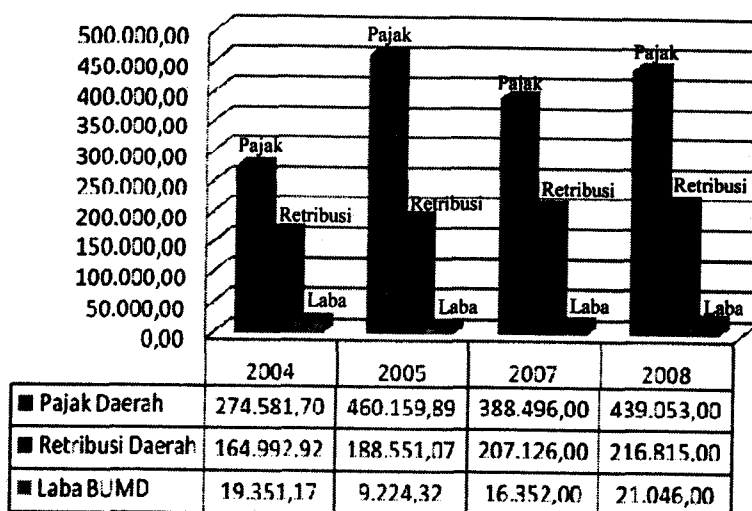


Sumber: Data Internal Diolah (2010)



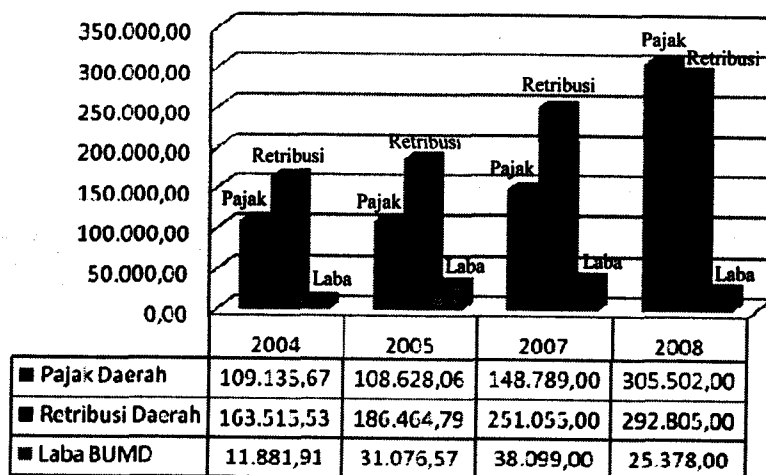
Sumber: Data Internal Diolah (2010)

Kuadran III



Sumber: Data Internal Diolah (2010)

Kuadran IV



Sumber: Data Internal Diolah (2010)

Pada kuadran I, terdapat 5 daerah yang dikategorikan sebagai daerah yang berhasil dalam menjalankan otonomi daerah. Selain berhasil dalam mengurangi ketergantungan dari pemerintah pusat, daerah-daerah tersebut juga mampu memaksimalkan potensi sumber-sumber potensinya. Daerah di Kuadran I didominasi oleh kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur. Ditinjau dari nilai PAD, BHP dan BHBP setiap tahun, PAD dan BHP memiliki kecenderungan meningkat meskipun nilai BHP sempat menurun pada tahun 2006. Di lain pihak, BHBP

justeru memiliki pergerakan yang tidak pasti, yaitu peningkatan yang signifikan pada tahun 2005 dan 2006, dan penurunan yang tajam pada tahun 2007.

Pada kuadran II, terdapat 16 daerah yang dikategorikan sebagai daerah yang belum berhasil dalam menjalankan otonomi daerahnya, tetapi memiliki potensi untuk meningkatkan pendapatan daerahnya yang pada akhirnya akan meningkatkan kemandirian daerah tersebut. Daerah pada kuadran ini didominasi oleh kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur dan Jawa Tengah. Ditinjau dari nilai PAD, BHP dan BHBP setiap tahun, Kuadran II memiliki karakteristik khusus di mana nilai PAD dan BHP memiliki kecenderungan meningkat dan memiliki nilai yang hampir sama. Hal ini berbeda dengan Kuadran I di mana nilai PAD selalu lebih besar dibandingkan BHP. Nilai BHBP pada kuadran II memiliki kecenderungan meningkat, tetapi pergerakan nilai BHP tidak stabil mengingat ada pertumbuhan yang signifikan pada tahun 2006, tetapi kemudian menurun tajam pada tahun 2007.

Pada kuadran III, terdapat 6 daerah yang dikategorikan sebagai daerah yang berhasil dalam menjalankan otonomi daerahnya, tetapi daerah memiliki keterbatasan untuk meningkatkan pendapatan daerahnya. Jika daerah tersebut tidak mampu mengendalikan pertumbuhan belanja daerahnya, maka daerah tersebut berpotensi untuk menjadi daerah tidak mandiri. Daerah pada kuadran ini didominasi oleh kabupaten/kota di Propinsi Jawa Barat. Ditinjau dari nilai PAD, BHP dan BHBP setiap tahun, Kuadran III memiliki karakteristik khusus di mana nilai PAD dan BHP memiliki kecenderungan meningkat, tetapi nilai BHP selalu lebih besar dibandingkan PAD. Selain itu, BHBP pada kuadran III memiliki kecenderungan menurun, meskipun sempat bertumbuh pada tahun 2009.

Pada kuadran IV, terdapat 12 daerah yang dikategorikan sebagai daerah yang belum berhasil dalam menjalankan otonomi daerahnya. Selain karena ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat, daerah tersebut kesulitan dalam menggali potensi sumber daya di daerah tersebut. Daerah pada kuadran ini didominasi oleh kabupaten/kota di Propinsi Jawa Tengah. Ditinjau dari nilai PAD, BHP dan BHBP setiap tahun, Kuadran IV memiliki karakteristik di mana nilai PAD dan BHP memiliki kecenderungan meningkat, meskipun nilai BHP sempat mengalami penurunan tahun 2005 dan 2006. Selain itu, BHBP pada kuadran IV memiliki kecenderungan meningkat, meskipun menurun pada tahun 2005 dan 2007 dan meningkat tajam tahun 2006.

Pembahasan

Oleh karena setiap kuadran memiliki karakteristik yang berbeda-beda, maka kebijakan untuk masing-masing kuadran juga harus berbeda. Dalam hal ini, skala prioritas penyusunan strategi dibentuk berdasarkan pos-pos yang mengalami tren pergerakan tidak stabil atau menurun dan memiliki kontribusi yang besar terhadap pendapatan daerah, pos-pos yang mengalami tren pergerakan meningkat dan konsisten serta memiliki kontribusi yang besar terhadap pendapatan daerah, pos-pos yang mengalami tren pergerakan tidak stabil atau menurun dan memiliki kontribusi yang kecil terhadap pendapatan daerah, dan pos-pos yang mengalami

tren pergerakan meningkat dan konsisten serta memiliki kontribusi yang kecil terhadap pendapatan daerah.

1. Strategi Kuadran I

Kuadran I memiliki karakteristik di mana PAD mengalami kenaikan secara konsisten, BHP mengalami tren kenaikan secara tidak konsisten dan tren pergerakan BHP tidak pasti. Grafik 2 menggambarkan bahwa tren kenaikan PAD didukung oleh kenaikan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Bagian Laba BUMD secara konsisten, di mana Pajak Daerah memiliki kontribusi terbesar terhadap PAD.

Berdasarkan karakteristik tersebut, maka strategi pemerintah daerah dalam peningkatan pendapatan daerah ialah:

- a. Terkait dengan BHP yang mengalami tren kenaikan positif, maka fokus utama pemerintah ialah mempertahankan nilai BHP yang sudah dicapai dengan cara melakukan pengawasan yang ketat atas objek pajak yang ada. Selain itu, pemerintah daerah harus mendorong masuknya investasi baru ke daerah yang pada akhirnya akan meningkatkan PBB, BPHTB, dan PPh Pasal 25, 29, dan 21.
- b. Mengingat bahwa Pajak Daerah memiliki kontribusi besar atas PAD, maka fokus utama pemerintah daerah ialah menciptakan situasi yang kondusif sehingga Pajak Daerah yang telah diperoleh pada periode sebelumnya tetap akan terealisasi pada periode mendatang dengan biaya pemungutan yang lebih rendah.
- c. Retribusi Daerah menunjukkan tren kinerja yang positif sehingga fokus utama pemerintah daerah ialah menciptakan situasi yang kondusif agar Retribusi Daerah yang telah diperoleh pada periode sebelumnya tetap akan terealisasi pada periode mendatang. Dalam hal ini, pemerintah daerah dapat menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) tentang jasa layanan baru yang bersifat komersial.
- d. BHP yang meningkat tajam tahun 2005 dan menurun pada tahun 2007 menunjukkan indikasi bahwa daerah tersebut melakukan eksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran. Oleh karena itu, pemerintah daerah sebaiknya berfokus pada peningkatan investasi terhadap sumber daya alam yang terbarukan dengan tetap memperhatikan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan.
- e. Bagian Laba BUMD menunjukkan tren kinerja yang positif sehingga BUMD yang ada di daerah diharapkan mampu mempertahankan, bahkan meningkatkan kinerjanya. Selain itu, mengingat Bagian Laba BUMD memiliki kontribusi terkecil terhadap PAD, maka pemerintah daerah harus mampu memberdayakan BUMD sebagai salah sumber daya yang berpotensi dalam peningkatan pendapatan daerah. Pemberdayaan BUMD tersebut dapat dilakukan dengan cara melakukan peningkatan sumber daya manusia untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi operasional BUMD, pemerintah daerah juga dapat membentuk BUMD baru pada suatu bidang yang memiliki potensi ekonomis dan sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku atau memperluas bidang usaha BUMD yang lama.

2. Strategi Kuadran II

Kuadran II memiliki karakteristik di mana PAD dan BHP memiliki tren kenaikan positif, serta nilai dan kontribusi yang hampir sama terhadap pendapatan daerah. BHP mengalami peningkatan yang tidak konsisten. Ditinjau dari komposisi PAD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Bagian Laba BUMD meningkat secara konsisten, serta Retribusi Daerah memiliki kontribusi terbesar terhadap PAD.

Berdasarkan karakteristik tersebut, maka strategi pemerintah daerah dalam peningkatan pendapatan daerah ialah:

- a. BHP mengalami kenaikan secara konsisten. Oleh karena itu, fokus utama pemerintah ialah mempertahankan nilai BHP yang sudah dicapai dengan cara melakukan pengawasan yang ketat atas objek pajak yang ada. Selain itu, pemerintah daerah harus mendorong masuknya investasi baru ke daerah yang pada akhirnya akan meningkatkan PBB, BPHTB, dan PPh Pasal 25, 29 dan 21.
- b. Mengingat bahwa Retribusi Daerah memiliki kontribusi besar atas PAD dan meningkat secara konsisten, maka fokus utama pemerintah daerah ialah mempertahankan nilai Retribusi Daerah dengan cara menciptakan situasi yang kondusif sehingga Retribusi Daerah yang telah diperoleh pada periode sebelumnya tetap akan terealisasi pada periode mendatang dengan tetap memperluas objek dari Retribusi Daerah yang ada.
- c. Pajak Daerah secara konsisten mengalami kenaikan, meskipun kontribusi Pajak Daerah terhadap PAD lebih kecil dibandingkan kontribusi Retribusi Daerah. Oleh karena itu, diperlukan perluasan basis penerimaan Pajak Daerah melalui sistem komputerisasi. Dukungan teknologi informasi secara terpadu akan mengintensifkan penerimaan pajak. Selain itu, penerimaan Pajak Daerah yang rendah mengindikasikan bahwa jumlah kendaraan bermotor yang relatif sedikit akibat jumlah penduduk dan investasi yang rendah di daerah tersebut. Oleh karena itu, pemerintah daerah sebaiknya mendorong masuknya investasi dari pihak swasta.
- d. BHP mengalami pergerakan yang tidak konsisten. Terjadi kenaikan yang signifikan pada tahun 2006, lalu diikuti dengan penurunan yang tajam pada tahun 2007. Hal ini menunjukkan indikasi bahwa daerah tersebut melakukan eksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran. Oleh karena itu, pemerintah daerah sebaiknya berfokus pada peningkatan investasi terhadap sumber daya alam yang terbarukan dengan tetap memperhatikan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan.
- e. Pemberdayaan BUMD. Pemberdayaan tersebut dapat dilakukan dengan cara melakukan peningkatan sumber daya manusia untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi operasional BUMD, pemerintah daerah juga dapat membentuk BUMD baru pada suatu bidang yang memiliki potensi ekonomis dan sesuai dengan Perda yang berlaku.

3. Strategi Kuadran III

Kuadran III memiliki karakteristik di mana PAD dan BHP memiliki tren kenaikan positif dengan nilai BHP selalu lebih besar dibandingkan PAD. BHP mengalami penurunan setiap tahun sebelum tahun 2008. Ditinjau dari komposisi

PAD, Pajak Daerah mengalami tren peningkatan meskipun sempat menurun pada tahun 2007, Retribusi Daerah meningkat secara konsisten dan Bagian Laba BUMD mengalami penurunan pada tahun 2005, meskipun mengalami tren peningkatan hingga tahun 2008.

Berdasarkan karakteristik tersebut, maka strategi pemerintah daerah dalam peningkatan pendapatan daerah ialah:

- a. Mengingat BHP mengalami tren kenaikan, maka fokus utama pemerintah daerah ialah mempertahankan nilai BHP yang sudah dicapai dengan cara melakukan pengawasan yang ketat atas objek pajak yang ada. Selain itu, pemerintah daerah harus mendorong masuknya investasi baru ke daerah yang pada akhirnya akan meningkatkan PBB, BPHTB, dan PPh Pasal 25, 29 dan 21.
 - b. Pajak Daerah menunjukkan tren kinerja yang tidak konsisten, yaitu adanya penurunan nilai pada tahun 2007. Oleh karena itu diperlukan intensifikasi Pajak Daerah dengan cara perluasan subjek Pajak Daerah melalui sistem komputerisasi, serta pemerintah daerah mendorong terciptanya investasi dari pihak swasta.
 - c. Mengingat bahwa Retribusi Daerah mengalami peningkatan secara konsisten, maka fokus utama pemerintah daerah ialah menciptakan situasi yang kondusif sehingga Retribusi Daerah yang telah diperoleh pada periode sebelumnya tetap akan terealisasi pada periode berjalan dengan tetap memperluas subjek dari Retribusi Daerah yang ada.
 - d. Kecenderungan penurunan nilai BHPB setiap tahun menunjukkan kontribusi sumber daya alam yang rendah terhadap total pendapatan daerah. Untuk meningkatkan BHPB, maka pemerintah daerah sebaiknya berfokus pada sumber daya yang terbarukan dengan cara mempermudah izin pembukaan usaha sehingga BHPB meningkat secara konsisten setiap tahun.
 - e. Bagian Laba BUMD mengalami penurunan pada tahun 2005, tetapi memiliki tren kinerja yang positif. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan kinerja BUMD dengan cara melakukan efisiensi dalam kegiatan operasionalnya, serta peningkatan kualitas layanan yang pada akhirnya akan meningkatkan laba BUMD tersebut. Pemerintah daerah juga sebaiknya menutup BUMD yang tidak lagi menguntungkan secara ekonomis dan tidak memiliki fungsi layanan sosial bagi publik dan membentuk BUMD baru pada suatu bidang yang memiliki potensi ekonomis dan sesuai dengan Perda yang berlaku.
4. Strategi Kuadran IV

Kuadran IV memiliki karakteristik di mana PAD mengalami kenaikan secara konsisten, sedangkan BHP dan BHPB mengalami pergerakan secara tidak pasti. Berdasarkan komposisi PAD, Pajak Daerah, dan Retribusi Daerah mengalami tren peningkatan, di mana Retribusi Daerah cenderung memiliki nilai yang lebih besar dibandingkan Pajak Daerah. Bagian Laba BUMD mengalami pergerakan yang tidak pasti, di mana pos tersebut mengalami penurunan pada tahun 2008.

Berdasarkan karakteristik tersebut, maka strategi pemerintah daerah dalam peningkatan pendapatan daerah ialah:

- a. Terkait dengan BHP yang mengalami tren kenaikan secara tidak konsisten, maka pemerintah daerah sebaiknya melakukan perluasan basis penerimaan

- PBB, BPHTB, dan PPh Pasal 25, 29 dan 21 dengan cara melakukan pengawasan secara ketat terhadap 3 objek tersebut. Selain itu, pemerintah daerah harus mendorong masuknya investasi baru ke daerah yang pada akhirnya akan meningkatkan 3 objek tersebut.
- b. Mengingat Retribusi Daerah memiliki tren kenaikan yang konsisten, maka fokus utama pemerintah daerah ialah mempertahankan nilai Retribusi Daerah, serta meningkatkan nilainya pada periode berikutnya dengan penciptaan objek Retribusi Daerah yang baru.
 - c. Pajak Daerah mengalami tren kenaikan setiap tahun, maka fokus pemerintah daerah ialah pengawasan terhadap proses pemungutan Pajak Daerah dan efisiensi biaya pemungutan Pajak Daerah. Selain itu, tugas pemerintah daerah ialah menciptakan situasi yang kondusif sehingga Pajak Daerah yang telah diperoleh pada periode sebelumnya tetap akan terealisasi pada periode mendatang dengan biaya pemungutan yang lebih rendah.
 - d. BHBP yang meningkat tajam tahun 2006 dan menurun pada tahun 2007 menunjukkan indikasi bahwa daerah tersebut melakukan eksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran. Oleh karena itu, pemerintah daerah sebaiknya berfokus pada peningkatan investasi terhadap sumber daya alam yang terbarukan dengan tetap memperhatikan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan.
 - e. Bagian Laba BUMD mengalami pergerakan yang tidak pasti dan hingga tahun 2008 menunjukkan pergerakan tren menurun. Oleh karena itu, selain diperlukan peningkatan sumber daya manusia untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi operasional BUMD, pemerintah daerah juga dapat membentuk BUMD baru pada suatu bidang yang memiliki potensi ekonomis dan sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku atau memperluas bidang usaha BUMD yang lama.

Simpulan, Implikasi, dan Keterbatasan

Berdasarkan hasil peta kinerja keuangan kabupaten/kota se-Jawa dan Bali dengan menggunakan rasio *growth* dan rasio *share*, maka kesimpulan yang diperoleh ialah:

1. Berdasarkan hasil pemetaan terhadap 39 kabupaten/kota se-Jawa dan Bali, terdapat 5 daerah yang berada pada Kuadran I (daerah mandiri dan berpotensi), 16 daerah pada Kuadran II (daerah tidak mandiri dan berpotensi), 6 daerah pada Kuadran III (daerah mandiri dan kurang berpotensi), dan 12 daerah pada Kuadran IV (daerah tidak mandiri dan kurang berpotensi). Dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah masih belum berhasil menciptakan kemandirian daerah mengingat 72% kabupaten/kota se-Jawa dan Bali masih dikategorikan sebagai daerah tidak mandiri.
2. Secara umum, strategi yang dapat dilakukan pemerintah daerah ialah intensifikasi dan ekstensifikasi. Pada Kuadran I, pemerintah daerah sebaiknya mempertahankan situasi yang kondusif sehingga pos BHP, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Laba BUMD dapat terus dipertahankan, bahkan

meningkat. Untuk pos BHBP, pemerintah daerah harus memfokuskan pada sumber daya alam yang terbarukan. Pada Kuadran II, strategi pemerintah daerah tidak berbeda jauh dengan strategi Kuadran I mengingat karakteristik Kuadran I dan Kuadran II hampir sama. Pada Kuadran III, pemerintah daerah sebaiknya mengimplementasikan kebijakan intensifikasi dan pengawasan secara ketat mengingat hampir semua pos penerimaan daerah mengalami pergerakan tidak konsisten. Pada Kuadran IV, pemerintah daerah sebaiknya melakukan pengawasan yang ketat terhadap pos Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, disertai dengan intensifikasi pos BHP, BHBP dan Laba BUMD.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dijelaskan di atas, maka saran-saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini menganalisis PAD, BHP dan BHBP tanpa menguraikan secara rinci komponen-komponen dari BHP dan BHBP sehingga hasil analisis kurang mendalam. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat menganalisis secara mendalam mengenai sumber-sumber pendapatan dari BHP dan BHBP sehingga dapat diperoleh informasi manakah dari berbagai komponen BHP dan BHBP yang dapat ditingkatkan.
2. Penggunaan kuadran dengan indikator rata-rata (baik untuk rasio *growth* dan *share*) menyebabkan setiap kategori dalam kuadran ini pasti akan terisi, sehingga penerimaan lebih merupakan gambaran yang bersifat relatif. Oleh karena itu, penelitian mendatang diharapkan dapat mengembangkan suatu kuadran yang menggunakan *benchmark* (standar ukuran) dalam nilai tertentu, sehingga dapat diperoleh pemetaan yang riil, yaitu sumber-sumber penerimaan daerah bisa lebih dipastikan mana yang benar-benar berpotensi atau sebaliknya.
3. Pemerintah daerah Kota/Kabupaten se-Jawa dan Bali disarankan untuk melakukan strategi-strategi yang sesuai dengan kondisi dan potensi daerahnya masing-masing sehingga dapat mempertahankan dan meningkatkan kondisi daerahnya menjadi daerah mandiri dan berpotensi.

Daftar Rujukan

- BAPPENAS. 2003. "Peta Kemampuan Keuangan Daerah Propinsi Dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan Kinerja PAD, dan Upaya yang Dilakukan Daerah". *Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah*.
- Halim, A. 2002. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat.
- Makmun, H.H. 2008. Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Kemandirian Daerah. (Online). (<http://tim-tiwaykanan.blogspot.com/2008/07/kemampuan-keuangan-daerah-dalam.html>, diunduh 13 Oktober 2010).
- Mitra Pustaka Untirta. 2010. Strategi Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. (Online). (<http://mitrapustakauntirta.blogspot.com/2010/06/strategi-meningkatkan-pendapatan-asli.html>, diunduh 21 Desember 2010).

- Pemerintah Propinsi DKI Jakarta. 2009. Arah Kebijakan Pemerintah Daerah. (Online). (<http://www.jakarta.go.id/v70/index.php/en/arah-kebijakan/775-arrah-kebijakan-pendapatan-daerah>, diunduh 21 Desember 2010).
- Presiden Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 (revisi 1999) tentang Pemerintahan Daerah.
- Presiden Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
- Santoso, L.O. 2009. "Pemetaan Keuangan Daerah: Pendekatan Cluster (Studi pada APBD Pemerintah Kota/Kabupaten Di Jawa Timur Tahun 2001-2006)", Skripsi Sarjana tak dipublikasikan, Universitas Katolik Widya Mandala Surabaya.
- Setiaji, W. dan P.H. Adi. 2007. "Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sesudah Otonomi Daerah: Apakah Mengalami Pergeseran (Studi Empiris pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali)", Makalah Dipresentasikan Dalam Simposium Nasional Akuntansi X Universitas Hasanuddin Makasar.
- Sidik, M. Tanpa Tahun. Optimalisasi Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah. (Online). (http://www.storage.jak-stik.ac.id/ProdukHukum/Keuangan/Keuangan_280.pdf, diunduh 30 Desember 2010).